



Es gilt das gesprochene Wort!

Die Zukunft Europas – Muss die EU neu gegründet werden?

Prof. Dr. Edgar Grande (WZB Berlin)

Vortrag im Rahmen der „Tutzinger Rede“ – einer Kooperationsveranstaltung der Evangelischen Akademie Tutzing und des Rotary Clubs Tutzing am 7. Mai 2018

Einleitung: Europa im Umbruch

Wie sieht die Zukunft Europas aus? Muss die EU neu gegründet werden? Das sind große Fragen, die spätestens seit der Rede des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron an der Pariser Sorbonne-Universität im September letzten Jahres Gegenstand der europapolitischen Debatte sind. Und die Zeit für eine Antwort scheint zu drängen. Das Jahr 2018 gilt vielen als „Schlüsseljahr“, wenn nicht sogar als „Schicksalsjahr“ für Europa. Es gibt also gute Gründe, sich heute Abend mit der Zukunft Europas zu beschäftigen. Aber: Erwarten Sie von mir keine neue Zukunftsvision. Das Problem besteht meines Erachtens gar nicht darin, dass Ideen, Konzepte und Vorschläge zur Reform und Weiterentwicklung Europas fehlen. Im Gegenteil, davon gibt es mehr als genug! Das Problem ist offensichtlich ein ganz anderes: Nichts davon wird umgesetzt. Deshalb werde ich diesen Abend nicht mit einer weiteren Zukunftsvision für Europa einleiten, sondern mit einer Bestandsaufnahme. Im Kern geht es mir mit Blick auf die Zukunft Europas um drei Fragen: Wo stehen wir, wo müssten wir hin – und weshalb kommen wir nicht voran?

Meine *Ausgangsthese* lautet, dass sich Europa mitten in einer *großen Umwälzung* befindet, in einer Übergangsphase – und es ist noch offen, wie Europa am Ende dieser Umwälzung aussehen wird, ja, ob es das europäische Integrationsprojekt in der jetzigen Form noch geben wird. Im vergangenen Jahr erschien die ZEIT anlässlich des Todes von Helmut Kohl mit der Überschrift: „Kohls Europa wird weiterleben“. Dem möchte ich widersprechen und behaupten, dass wir gerade das Gegenteil erleben, nämlich das Ende von Kohls Europa. Die Frage ist nur, ob nach dieser großen Umwälzung mehr oder weniger Europa stehen wird.

Die große Umwälzung Europas ist durch die *Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen* geprägt: der Euro-Krise, der Ukraine-Krise, der Flüchtlingskrise, der Brexit-Krise, aber auch einer tiefgreifenden Demokratie- und Vertrauenskrise, die bereits Mitte der 2000er Jahren in der Verfassungskrise ihren ersten Ausdruck gefunden hat. Diese Krisen berühren Grundfragen der institutionellen Architektur, der zwischenstaatlichen Solidarität und der politischen Stabilität in Europa. Und keine dieser Krisen ist gelöst, auch wenn sie derzeit nicht im Brennpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit stehen.

Reformbedarfe und Reformvorschläge

Was entsteht aus diesen Krisen? Krisen sind im europäischen Integrationsprozess bekanntlich nichts Neues. Optimisten behaupten sogar, das europäische Projekt werde durch Krisen nicht geschwächt, sondern gestärkt; Europa sei noch aus jeder Krise gestärkt hervorgegangen. Gerade die Konstruktionsmängel von Verträgen seien in der Vergangenheit immer wieder Anlass für neue Integrationsschritte gewesen. Europa sei – wie amerikanische Kollegen (Jones/Keleman/Meunier 2016) dies formulierten, bisher immer „nach vorne gescheitert“ („failing forward“). In dieser Sichtweise sind Krisen der eigentliche Motor der Integration. Jean Monnet, einer der Gründungsväter der EU, hat dies treffend formuliert, als er sagte: „L’Europe sa fera dans les crises“ – Europa wird in Krisen gemacht. Und Winston Churchill wird die Einsicht zugeschrieben: „Never let a good crisis go waist!“ (Verschwende nie eine gute Krise!). Wenn Europa in Krisen gemacht wird, dann ist die Frage: Welches Europa wird gegenwärtig durch die zahlreichen Krisen gemacht?

Wenn wir eine realistische Antwort auf diese Frage erhalten wollen, dann muss man sich zumindest kurz die Probleme vor Augen führen, die den derzeitigen europäischen Krisen zugrunde liegen. Ich möchte mich hier auf die Eurokrise und die Flüchtlingskrise beschränken. Beide Krisen hatten äußere Ursachen: im einen Fall die globale Finanzkrise, im anderen Fall die Bürgerkriege und den Zerfall von Staatlichkeit im Nahen Osten und in Nordafrika. Aber: Die damit verbundenen Folgeprobleme – die Überschuldung von Staaten und die Flüchtlingsströme nach Europa - haben die politischen Fehlkonstruktionen der bestehenden Verträge und Abkommen schonungslos offengelegt. Es ist deutlich erkennbar geworden, dass sowohl die mit dem Maastrichter Vertrag geschaffene Wirtschafts- und Währungsunion als auch die Schengen- und Dublin-Abkommen „Schönwetterrecht“ sind, wie der Konstanzer Jurist Kai Hailbronner dies unlängst nannte (FAZ, 12.4.2018, S. 6). Darin waren solche Herausforderungen nicht vorgesehen, und sie waren auch nicht geeignet, mit diesen Herausforderungen effektiv umzugehen. Deshalb erzwingen beide Krisen weitreichende Umbrüche des europäischen Projekts.

Wenn man die Konstruktionsfehler der Wirtschafts- und Währungsunion beseitigen will, dann muss man entweder Ländern, denen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in der Eurozone fehlen, den Austritt ermöglichen (damit sie über die Abwertung ihrer Währung ihre Wettbewerbsfähigkeit zurückgewinnen); oder man muss weitreichende institutionelle Reformen vornehmen. Mit diesen institutionellen Reformen sollte die Anfälligkeit der Eurozone gegen „exogene Schocks“ verringert werden, die Einhaltung europäischer Regeln müsste verbessert werden und die Handlungsfähigkeit der EU im Krisenfall müsste vergrößert werden. Außerdem sollten die von der Krise besonders stark betroffenen (südeuropäischen) Länder finanziell unterstützt werden, um ihre wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Desintegration zu verhindern. Andernfalls wird sich die Eurozone in ihrer jetzigen Zusammensetzung nicht dauerhaft wirtschaftlich und politisch stabilisieren lassen.

Das gleiche gilt für die Asyl- und Flüchtlingspolitik. Wenn man die Mängel des Schengen/Dublin-Regimes mit einer europäischen Lösung beseitigen will und nicht zu nationalen Grenzzäunen zurückkehren will, dann muss man entweder den Schutz der gemeinsamen Grenzen effektiv vergemeinschaften; oder den „Grenzstaaten“ eine substantielle (insbesondere finanzielle, aber auch personelle und technische) Hilfestellung geben, so dass sie in der

Lage sind, die Außengrenzen der EU effektiv zu schützen. Hinzukommen müsste ein europäisches Asylsystem, das zum einen eine Balance zwischen humanitären Schutzpflichten und der Steuerung von Einwanderung gewährleistet und zum anderen eine faire Verantwortungs- und Lastenteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten. All das sind Voraussetzungen dafür, dass innerhalb der EU ein tragfähiges Asyl- und Migrationsregime geschaffen werden kann. Es liegen inzwischen zahlreiche Vorschläge vor, die all das konkretisieren. Auf die Details dieser Vorschläge kann ich jetzt nicht eingehen, darauf kommt es auch nicht an. Entscheidend ist, dass alle diese Vorschläge trotz großer Unterschiede in den vertretenen Positionen sich an einem Punkt einig sind: **Europa muss sich ändern!**

Einen ersten Eindruck, in welche Richtungen das gehen könnte, liefert das **Weißbuch der EU-Kommission** vom März 2017. Darin werden **fünf Szenarien zur Zukunft Europas** präsentiert.

1. Das erste Szenario „Weiter wie bisher“ sieht vor, die EU durch Reformen im Rahmen der bestehenden Aufgaben leistungsfähiger zu machen;
2. Das zweite Szenario „Schwerpunkt Binnenmarkt“ sieht eine Konzentration auf den Binnenmarkt und den Rückzug aus anderen Politikfeldern (wie Migration, Sicherheit und Verteidigung) vor;
3. Das dritte Szenario „Wer mehr will, tut mehr“ sieht Integrationsfortschritte in ausgewählten Politikfeldern durch „Koalitionen der Willigen“ vor;
4. Das vierte Szenario „Weniger, aber effizienter“ sieht eine neue Prioritätensetzung und den Rückzug aus Politikfeldern von geringer Priorität (wie z.B. der Regionalpolitik) vor.
5. Das fünfte Szenario „Viel mehr gemeinsames Handeln“ schließlich beschreibt die Vertiefung der Integration in allen wichtigen Politikfeldern.

Das Weißbuch der Kommission ist ein bemerkenswerter Versuch, verschiedene Entwicklungspfade für die Zukunft Europas zu identifizieren und zur Diskussion zu stellen. Alle diese Szenarien haben aber eine gemeinsame Schwäche. Sie setzen voraus, dass es keine Änderungen der bestehenden Verträge und keine substantiellen finanziellen Umverteilungen zwischen Mitgliedstaaten geben wird und geben muss. Kurz gesagt: Europa soll sich im vorgegebenen Rahmen weiterentwickeln.

An genau dieser Schwachstelle setzt **Macron** in seiner **Sorbonne-Rede** an. Macron ist der einzige europäische Staats- und Regierungschef, von dem bislang ein substantieller Beitrag zu der Reformdebatte gekommen ist, die von der Kommission initiiert wurde. Und seine Vorschläge gehen teilweise weit über den gegebenen vertraglichen Rahmen hinaus.

Macrons Rede enthält einen umfangreichen und detaillierten Vorschlag zur Vertiefung der europäischen Integration. Sein Schlüsselbegriff lautet: **„Europäische Souveränität“**; und damit ist eine umfassende Stärkung Europas in zahlreichen Politikfeldern gemeint: von der Außen- und Sicherheitspolitik über die Asyl- und Flüchtlingspolitik bis hin zum digitalen Binnenmarkt. Eine zentrale Rolle spielt für ihn die vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der äußeren und inneren Sicherheit. Diese Politikfelder stehen am Anfang seiner Rede und in diesen Bereichen sind Macrons Vorschläge besonders ambitioniert. Im Bereich der Verteidigungspolitik beispielsweise schlägt er vor, dass Europa bereits „bis zum Beginn des kommenden Jahrzehnts ... eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin“ besitzt.

Zur Umsetzung seiner ehrgeizigen Ziele skizziert Macron einen innovativen politischen Prozess mit einem detaillierten Zeitplan. Er schlägt vor, „demokratische Konvente“ zur Beteiligung der Bürger einzurichten und eine „offene, freie, transparente und europäische Debatte zu organisieren“, die ihre Zuspitzung schließlich in den Europawahlen im kommenden Jahr finden soll. Die Neugründung Europas soll bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode des Europaparlaments, also im Jahr 2024, abgeschlossen sein.

Macrons Vision eines „gerechten, schützenden und ehrgeizigen Europas“ ist einer der ambitioniertesten Vorschläge zur Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses, die in den vergangenen Jahren gemacht wurden. Was immer man von seinen Vorschlägen im Einzelnen halten mag – Macrons Vision veranschaulicht meines Erachtens beispielhaft, in welche Richtung sich Europa weiterentwickelt könnte, wenn es eine Antwort auf seine zahlreichen Krisen finden will. Aber: Wie realistisch ist diese Vision?

Politische Blockaden institutioneller Reformen

Eine Analyse der politischen Voraussetzungen für die Umsetzung solcher Vorschläge fällt ernüchternd aus: Alle institutionellen Reformen, mit denen die bestehenden Fehlkonstruktionen und Mängel der EU nachhaltig verbessert werden könnten, sind derzeit *politisch blockiert*. Dafür gibt es zwei Gründe, die sich gegenseitig verstärken.

Der eine Grund sind die *Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten*. Interessenkonflikte hat es auch in der Vergangenheit immer gegeben. Aber: (1) Durch die aktuellen Krisen sind die Interessenkonflikte zwischen den Ländern noch größer geworden; (2) durch die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen sind die Konfliktkonstellationen komplizierter geworden; (3) und durch den Austritt Großbritanniens aus der EU sind die finanziellen Handlungsspielräume kleiner geworden. Das sind alles denkbar schlechte Voraussetzungen für eine Einigung zwischen Staaten. In der Vergangenheit konnten solche Interessenkonflikte überwunden werden, wenn sich in den Mitgliedstaaten die Einsicht durchsetzte, dass gerade europäische Lösungen im wohlverstandenen nationalen Interesse sind. Diese Einsicht wurde im Zuge der zahlreichen Krisen zunehmend durch einen eindimensionalen nationalen Blick verdrängt. Die jüngste Reaktion Alexander Dobrindts auf Macrons Vorschläge ist typisch für diese Blickverengung. Dobrindt wurde in der BILD-Zeitung mit der Aussage zitiert: „Ich habe überhaupt keine Veranlassung, Macrons persönliche Glücksgefühle zu meinem politischen Programm zu machen“ (Bild, 18.04.2018, S. 2). Aus der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses wissen wir aber, dass langfristig das „deutsche Glück“ ganz entscheidend vom „französischen Glück“ abhängt, dass das eine ohne das andere nicht mehr zu haben ist. Und dabei sollte man auch die „persönlichen Glücksgefühle“ Macrons nicht völlig außer Acht lassen. Denn wenn Macron politisch scheitert, dann könnte das französische Parteiensystem eine ähnliche Entwicklung nehmen wie das italienische nach dem Scheitern Matteo Renzis.

Um die politischen Blockaden, die aus solchen Interessenkonflikten resultieren, zu umgehen, setzt Macron bei der Umsetzung seiner ehrgeizigen Pläne bewusst auf eine „Avantgarde“, eine „Koalition der Willigen“. Kein Land solle „die Möglichkeiten haben, diejenigen zurückzuhalten, die schneller und weiter vorankommen wollen“. Der deutsch-französischen Zusammenarbeit kommt für ihn dabei eine besondere Bedeutung zu. Ohne eine aktive Beteiligung Deutschlands wird eine Neugründung Europas nicht möglich sein! Seine Rede enthält deshalb ein weitreichendes Kooperationsangebot an Deutschland, das Angebot zu einer „neuen Partnerschaft“. Kurz gesagt: Einer der Schlüssel für die weitere Entwicklung des europäischen Projekts liegt in Berlin!

Der europäische Integrationsprozess wird jedoch nicht nur durch Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten blockiert, sondern auch durch die Demokratie- und Vertrauenskrise der EU. Wie Umfragen zeigen, ist die politische Unterstützung für die EU in den vergangenen zwanzig Jahren deutlich zurückgegangen ist, **die Bürger sind europaskeptischer geworden**. Ein Ausdruck dieses Vertrauensverlusts ist das Erstarken neuer europaskeptischer politischer Bewegungen und Parteien, aber auch die Zunahme innerparteilicher Konflikte zu europapolitischen Themen in den etablierten Parteien. Dadurch wurde der europäische Integrationsprozess **politisiert**. Anders als von vielen (u.a. Ulrich Beck, Jürgen Habermas) erhofft hat diese Politisierung den Entscheidungsspielraum der politischen Eliten bislang nicht erweitert, sondern zunehmend eingeschränkt. Die Eurorettungspolitik stand deshalb nicht nur im Zeichen hochgradiger wirtschaftlicher Unsicherheit, sie war auch durch eine **zunehmende politische Unsicherheit** geprägt. Jede weitergehende Vertragsreform drohte – und droht noch immer – am Veto der Wähler (insbesondere in nationalen Referenden) zu scheitern, so wie das bereits mit dem Verfassungsvertrag 2005 der Fall war, der bekanntlich in Frankreich und den Niederlanden in nationalen Referenden abgelehnt wurde.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, dass die politischen Eliten in der Eurokrise versucht haben, das Eurothema zu entpolitisieren. Sie haben versucht, nationale Referenden zu vermeiden und das Eurothema in nationalen Wahlkämpfen herunterzuspielen (beispielhaft in den beiden letzten deutschen Bundestagswahlkämpfen). Und aus diesem Grund sehen die Reformszenarien der EU-Kommission keine Änderung der bestehenden Verträge vor. Ziel der Kommission sind Reformen der EU ohne eine weitere Politisierung des Eurothemas in den Mitgliedstaaten.

Der problematische Ausweg: Die schleichende Umwälzung Europas

Europa ist durch die verschiedenen Krisen in ein **Dilemma** geraten: Einerseits sind die Mitgliedstaaten und ihre Bürger nicht bereit, weitere Zuständigkeiten abzutreten, andererseits sind effektive Problemlösungen in den von den Krisen besonders betroffenen Politikfeldern wie der Fiskal- und Währungspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik oder der Flüchtlings- und Asylpolitik nicht möglich. Kurz gesagt: **Europa muss sich ändern, kann es aber nicht!** Das hat zum einen zur Folge, dass die EU in vielen Bereichen hinter dem zurückbleibt, was möglich und notwendig wäre. Das gilt für die Außen- und Sicherheitspolitik, die Regulierung und Besteuerung der Internetkonzerne, die Bekämpfung des Klimawandels, die Besteuerung von Finanzspekulationen, um nur einige Beispiele zu nennen.

Das heißt aber nicht, dass Europa einfach so bleibt, wie es ist. Es mag paradox klingen, aber gerade wegen der von mir skizzierten politischen Blockaden wird Europa seit einigen Jahren grundlegend verändert. Denn die Handlungszwänge der Krisen haben es nicht zugelassen, dass einfach nichts getan wird. Dadurch wurden die europäischen Institutionen und die Regierungen der Mitgliedstaaten immer wieder zu weitreichenden Entscheidungen gezwungen. Und weil der Weg zu einem handlungsfähigen und demokratischen Europa blockiert ist, hat sich Europa schleichend weiterentwickelt; es geriet in den „Sog der Technokratie“, wie Jürgen Habermas dies nannte. Das neue Europa, das sich in den Krisen herausgebildet hat, ist durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet:

- die Auslagerung von politischen Entscheidungen in politikferne Institutionen auf europäischer Ebene (EZB, Troika, etc.);

- Vereinbarungen im Rahmen zwischenstaatlicher Verträge außerhalb der Gemeinschaftsverträge (z.B. die „Rettungsschirme“);
- die zunehmende Bedeutung von intergouvernementalen (Europäischer Rat) und informellen Gremien („Eurogroup“) in der EU;
- versteckte Transfers und Umverteilungen (z.B. durch die Niedrigzinspolitik der EZB, durch Umschuldungsmaßnahmen);
- ein zunehmendes Machtgefälle zwischen größeren und kleineren, wirtschaftlich leistungsfähigen und schwächeren Mitgliedstaaten;
- das Dulden von nationalen Alleingängen und der Missachtung europäischen Rechts durch einzelne Mitgliedstaaten.

Zusammengenommen ergibt sich aus diesen Entwicklungen ist ein schleichender, informeller Umbau der EU, der meines Erachtens höchst problematisch ist. Auf diese Weise wird das Fundament Europas geschwächt – und nicht gestärkt. Meine Befürchtung ist, dass Europa auf diese Weise nicht integriert, sondern *desintegriert* wird.

- *ökonomisch*, weil innerhalb der Eurozone die Kluft zwischen den wettbewerbsfähigen und den weniger wettbewerbsfähigen Mitgliedstaaten immer größer wird;
- *institutionell*, weil das Vertrauen in die bestehenden Institutionen und Regeln weiter geschwächt wird;
- *politisch*; weil die demokratischen Institutionen und Verfahren auf beiden Ebenen, sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU, geschwächt und die Bürger entmündigt werden.
- Kurz gesagt: ***Europa verändert sich grundlegend; aber so, wie es sich ändert, wird es keine Zukunft haben.***

Das Paradox der Politisierung: Wege zu einer Neugründung Europas

Wie kann Europa diesem „Sog der Technokratie“ entkommen? Das ist aus meiner Sicht die Schlüsselfrage für die Zukunft Europas. Meine Antwort auf diese Frage mag wieder paradox klingen, denn sie lautet: durch ***mehr Politisierung***, d.h. durch die politische Mobilisierung der Bürger für Europa! Eine solche Politisierung Europas könnte auf drei Wegen erfolgen.

1. Der erste Weg wäre die ***Mobilisierung durch die etablierten Parteien***. In Deutschland scheint derzeit von den etablierten Parteien allerdings nicht viel zu erwarten zu sein. Im letzten Bundestagswahlkampf war Europa nur ein Randthema. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD trägt zwar den Titel „Ein neuer Aufbruch für Europa“, er bleibt aber vage und unverbindlich. Und die bisherigen Reaktionen auf Macrons weitreichende Reformvorschläge und Kooperationsangebote in Deutschland fallen ernüchternd aus. Die Süddeutsche Zeitung (SZ Online, 19.04.2018) kritisierte die deutschen Reaktionen auf Macrons Vorschläge vor kurzem zu Recht: „Und was kommt aus Berlin? Bislang nichts, was wirklich Substanz ausweisen könnte“. „Deutschland? Die Kanzlerin? Ihre Koalition? Ihre Parteifamilien? Sie alle geben zur Zeit – gelinde gesagt – ein miserables Bild ab“. Es fällt mir schwer, dem zu widersprechen.

2. Der zweite Weg wäre die ***Politisierung von unten durch Zivilgesellschaft***. Das ist die Alternative, auf die Ulrich Beck (2012), Jürgen Habermas (2011) und andere setzen. Habermas (2011, S. 128) schreibt am Ende seines Buches „Zur Verfassung Europas“: „Vielleicht geht der Blick nach oben, auf die politischen Eliten und die Medien, überhaupt in die falsche Rich-

tung. Vielleicht können die einstweilen fehlenden Motivationen nur von unten, aus der Zivilgesellschaft selbst erzeugt werden“. Aber er selbst macht wenig Hoffnung: „Eine soziale Bewegung für Europa liegt nicht in der Luft“, fährt er fort. Das könnte sich inzwischen geändert haben. Seit einigen Jahren beginnt Europa die Bürger, vor allem die Jugend, wieder zu bewegen. Das zeigen neue Initiativen wie „Pulse for Europe“. Aber deren Mobilisierungsfähigkeit ist noch gering und ihre Zielsetzungen erscheinen noch diffus sind.

3. Seit kurzem zeichnet sich noch ein dritter Weg ab, nämlich die Politisierung Europas durch eine *neue politische Bewegung von oben*. Die Initiative dazu kommt von Macron selbst. Derzeit wird in Paris und Brüssel intensiv daran gearbeitet, für die nächste Europawahl eine neue politische Bewegung zu organisieren, „Europe en marche“, die sich Macrons Kampagne im letzten französischen Präsidentschaftswahlkampf zum Vorbild nimmt. Das Ziel dieser grenzüberschreitenden Kampagne ist es, die verschiedenen pro-europäischen politischen Bewegungen und Initiativen zu bündeln und ihnen eine gemeinsame inhaltliche Plattform zu geben. Welcher Weg auch immer letztlich beschritten wird, eines sollte deutlich geworden sein: Wenn es in den kommenden Jahren nicht gelingt, *politische Mehrheiten für Europa* zu mobilisieren, gerade auch in Deutschland, dann wird Europa keine Zukunft haben!